

"La relation entre une scission de BHV et d'hypothétiques frontières d'Etats post-Belgique"

Laborderie, Vincent

Abstract

Cette étude entend vérifier l'idée, souvent avancée, selon laquelle, dans l'hypothèse d'un éclatement de la Belgique, l'arrondissement de Bruxelles-Halle-Vilvoorde (BHV) constituerait un avantage pour les Francophones quant à la fixation des futures frontières, en vertu de l'application du principe *uti possidetis*. Cet article montre que l'application de l'*uti possidetis* n'est qu'une modalité de règlement parmi d'autres, et qu'il n'est pas la plus probable en l'espèce. En outre, ce principe ne s'applique qu'aux frontières des entités fédérées et non à un arrondissement judiciaire ou électoral. L'influence de la présence de BHV est étudiée en fonction de chaque hypothèse de mode de fixation des frontières (négociation, consultation populaire, *uti possidetis*). Dans chacun des cas, BHV a une influence nulle ou totalement hypothétique. Enfin, l'importance d'une continuité territoriale entre la Wallonie et Bruxelles, et donc ...

Document type : *Document de travail (Working Paper)*

Référence bibliographique

Laborderie, Vincent. *La relation entre une scission de BHV et d'hypothétiques frontières d'Etats post-Belgique*. Working Paper ISPOLE ; 7 (2014) 11 pages

LA RELATION ENTRE UNE SCISSION DE BHV ET D'HYPOTHÉTIQUES FRONTIÈRES D'ÉTATS POST — BELGIQUE

*Vincent LABORDERIE*¹

ISPOLE Institut de
Sciences Politiques
Louvain Europe

Working Papers

N° 7 — 2014

¹ Chercheur au Centre d'étude des crises et des conflits internationaux, Institut de Sciences Politiques Louvain-Europe, UCLouvain.

La Série « Working Papers ISPOLE » a pour objectif de promouvoir le développement et la diffusion des travaux de recherche sur « le, la et les politiques » tant au niveau belge qu'europpéen et international. Les thématiques traitées touchent le pouvoir, les identités politiques et les phénomènes de mémoire collective, les institutions, les acteurs et les comportements politiques (vote, participation...), les conflits internes et internationaux et les politiques publiques (administration et management public). Une attention particulière est portée aux différentes méthodologies qualitatives et quantitatives d'analyse des phénomènes politiques tant en termes comparatifs que d'études de cas.

Il s'agit d'offrir un espace de valorisation des recherches en cours menées au sein de notre Institut et au-delà. Les « Working Papers ISPOLE » permettent la diffusion des travaux des membres de l'Institut ou chercheur-e-s et professeur-e-s participants ou étant associés à ses activités. Leur ambition est également de faire connaître certains des meilleurs travaux des doctorant-e-s de l'Institut.

Dans le but de mettre à la disposition de la communauté scientifique des recherches originales, cette série de Working Papers est conçue comme une catégorie intermédiaire de publication permettant aux chercheur-e-s de rendre accessibles des travaux d'intérêt et de qualité, qui pourront par la suite faire l'objet d'une publication conventionnelle (ouvrage, article dans une revue scientifique).

Les textes publiés sont signés et référencés (DIAL UCL). Ils sont publiés et archivés sur le site internet de l'ISPOLE. Les auteur-e-s conservent leurs droits sur les textes.

Responsable éditoriale : Dr. Virginie Van Ingelgom

Gestionnaire de la collection : Mme Karine Verstraeten

Les working papers ISPOLE sont disponibles en ligne sur le site : www.uclouvain.be/402389.html

Notre site : www.uclouvain.be/ispole

Récemment parus :

- Deblander C., Schiffino N. (2012). « "Regions against the Federal State" : la politique publique belge en matière d'ondes électromagnétiques vue par les écrits de Michael Keating ». ISPOLE Working Paper, n° 3, Louvain-La-Neuve : Institut de Sciences Politiques Louvain-Europe, UCL.
- Raone, J. (2013). « Revisiting Lipsky's dilemmas: Experience hybridity at the front-lines. The Case of the Belgian Food Safety Agency ». ISPOLE Working Paper, n°4, Louvain-La-Neuve : Institut de Sciences Politiques Louvain-Europe, UCL.
- Follebouck X. (2013). « "Nous devons parler d'une seule voix". Le Parlement européen face à la Russie : délibérations et positionnement (2004-2009) ». ISPOLE Working Paper, n° 5, Louvain-La-Neuve : Institut de Sciences Politiques Louvain-Europe, UCL.
- Duchesne S. (2013), « L'entretien collectif comme méthode expérimentale d'objectivation de l'identification nationale ». ISPOLE Working Paper, n° 6, Louvain-La-Neuve : Institut de Sciences Politiques Louvain-Europe, UCL.

Si vous désirez de plus amples informations sur la Série des Working Papers ISPOLE, nous vous invitons à contacter la gestionnaire de la collection, Mme Karine Verstraeten (Karine.Verstraeten@uclouvain.be)

LA RELATION ENTRE UNE SCISSION DE BHV ET D'HYPOTHÉTIQUES FRONTIÈRES D'ÉTATS POST-BELGIQUE

Abstract :

With this paper, we aim to check the widespread idea that, considering a break-up of Belgium, the constituency of Brussels-Halle-Vilvoorde (BHV) would be an advantage for Francophones in determining borders around Brussels – by application of *uti possidetis* principle. We illustrate that the application of *uti possidetis* principle is only one among other means of settlement – and not the most likely in this case. Furthermore, this principle only applies to borders of federated entities and not to an electoral or judiciary constituency. The impact of BHV's existence is then analysed considering the different ways of determining borders (negotiation, referendum, *uti possidetis*). In each case, BHV has either no influence or a totally hypothetical one. To finish with, the importance of a territorial link between Brussels and Wallonia (and hence the importance of borders around Brussels) is questioned.

Résumé :

Cette étude entend vérifier l'idée, souvent avancée, selon laquelle, dans l'hypothèse d'un éclatement de la Belgique, l'arrondissement de Bruxelles-Halle-Vilvoorde (BHV) constituerait un avantage pour les Francophones quant à la fixation des futures frontières, en vertu de l'application du principe *uti possidetis*. Cet article montre que l'application de l'*uti possidetis* n'est qu'une modalité de règlement parmi d'autres, et qu'il n'est pas la plus probable en l'espèce. En outre, ce principe ne s'applique qu'aux frontières des entités fédérées et non à un arrondissement judiciaire ou électoral. L'influence de la présence de BHV est étudiée en fonction de chaque hypothèse de mode de fixation des frontières (négociation, consultation populaire, *uti possidetis*). Dans chacun des cas, BHV a une influence nulle ou totalement hypothétique. Enfin, l'importance d'une continuité territoriale entre la Wallonie et Bruxelles, et donc la question des hypothétiques futures frontières autour de Bruxelles est remise en cause.

Citation :

Vincent Laborderie (2012), “La relation entre une scission de BHV et d'hypothétiques frontières d'Etats post-Belgique”, ISPOLE Working Paper, n° 7, Louvain-La-Neuve : Institut de Sciences Politiques Louvain-Europe, UCL.

Introduction

La crainte a souvent été exprimée de voir une scission de BHV avoir, dans l'hypothèse d'une indépendance flamande, des conséquences néfastes pour les Francophones en termes de fixation des frontières autour de Bruxelles. En substance, une scission de BHV aurait pour conséquence la transformation de la frontière linguistique en frontière d'Etat. Ce passage des frontières régionales actuelles à une future frontière d'Etat se ferait par l'application du principe *uti possidetis juris*². La conséquence en serait l'enclavement de Bruxelles en territoire flamand.

La présente étude a pour objectif de tester la pertinence de ces propositions au regard du droit et de la pratique internationale en termes de séparation d'Etats. Il nous apparaît en effet qu'une approche uniquement juridique est insuffisante pour appréhender totalement une question où, nous le verrons, le droit international n'a pas de réponse précise à apporter et n'est d'aucune utilité dans le cadre de négociations sur les futures frontières.

La présente étude aboutira ainsi à la remise en cause de l'idée selon laquelle la règle *uti possidetis* s'appliquerait en cas d'éclatement de la Belgique (1). De même, le fait que l'existence de BHV empêche ou modifie l'application de cette règle apparaît largement contestable (2), tout comme l'influence de BHV sur l'issue d'éventuelles négociations sur les frontières (3). Enfin, nous aborderons l'impact que pourrait avoir l'absence de continuité territoriale entre Bruxelles et la Wallonie en cas d'éclatement de la Belgique (4).

1. La règle *Uti possidetis* et son application en cas d'éclatement de la Belgique

La règle *uti possidetis* est généralement présentée comme une règle de droit s'appliquant en cas de séparation ou d'indépendance de nouveaux Etats. Elle a notamment été d'application lors de tous les cas de décolonisation, en particulier en Amérique du Sud et en Afrique. Mais un examen attentif montre que son champ d'application en tant que règle de droit international est loin d'être général. Dans le cas spécifique d'une séparation belge, elle ne s'appliquerait probablement pas au vu du processus de séparation, forcément négocié.

1.1 Une application systématique limitée aux frontières externes³

Au-delà des critiques d'ordre général quant à la pertinence et la légitimité de l'application systématique de l'*uti possidetis*⁴, il convient de circonscrire les cas d'application du principe afin de vérifier celle-ci en cas d'éclatement de la Belgique.

Il importe ainsi de distinguer les frontières extérieures des frontières internes dans le cas d'un Etat subissant un éclatement. Pour ce qui concerne les frontières externes, le principe *uti possidetis* a été consacré⁵. Dans le cas de la Belgique, les frontières externes avec le Luxembourg, l'Allemagne, les Pays-Bas et la France resteraient inchangées.

² Le développement le plus élaboré de cette idée semble être constitué par l'interview du professeur Christian Behrendt, « BHV et le principe de l'*uti possidetis* », publié dans la revue *Fédéralisme Régionalisme*, Volume 8, 2008, No 1. Si la même idée a été émise par de nombreux responsables politiques francophones, Christian Behrendt est, à notre connaissance, le seul universitaire à l'avoir défendue de manière argumentée.

³ Cette sous-partie s'inspire largement de l'exposé donné par le professeur Eric David lors du colloque « L'après-Belgique ? » organisé le 2 avril 2011 par le Cercle Condorcet de Liège (lien : <http://www.cerclecondorcetdeliege.be/wp-content/uploads/2011/04/Pr-Eric-DAVID-.doc>). Les actes de cette journée d'étude sont disponibles auprès du Cercle Condorcet de Liège.

⁴ Voir à ce sujet : Peter Radan, « Post-secession international borders : A critical analysis of the opinions of the Badinter arbitration commission », *Melbourne University Law Review*, No 50, 2000, pp. 50-75.

⁵ Notamment par l'Organisation pour l'Unité Africaine (OUA) en 1964 (AGH/Rés. 16 I) et la Convention de Vienne sur la succession d'Etats en matière de traités du 23 août 1978 (article 11). Voir à ce sujet : Eric David et Jean Salmon, *Droit International Public*, Presses Universitaires de Bruxelles, 2010, § 9.1.4).

En revanche, en ce qui concerne les frontières internes, l'*uti possidetis* n'est pas une règle de droit automatiquement applicable mais une modalité de règlement parmi d'autres⁶. Ce fut le cas lors de l'éclatement de la fédération yougoslave où la Commission d'arbitrage de la Communauté Européenne sur la Yougoslavie (dite "Commission Badinter") avait consacré le caractère intangible des frontières des républiques yougoslaves⁷. Mais la Commission s'était basée sur un arrêt de la Cour Internationale de Justice (CIJ) qui limitait pourtant l'application systématique de l'*uti possidetis* au contexte de la décolonisation⁸. Et le professeur Eric David de conclure sur ce point : "Si la Commission d'arbitrage de la Communauté Européenne avait raison d'affirmer l'intangibilité des frontières *extérieures* des républiques de l'ex-Yougoslavie avec les États tiers, en revanche, pour leurs frontières *intérieures*, pareille conclusion ne reposait sur rien."⁹

La règle *uti possidetis* n'est donc pas une règle de droit en ce qui concerne les frontières internes des États issus d'une séparation. Il est vrai que celles-ci correspondent le plus souvent aux anciennes frontières administratives et que, dans les faits, la pratique tend à transposer l'*uti possidetis* aux frontières administratives internes. Mais, dans la majorité des cas, cela résulte d'un accord entre les différentes parties sur cette continuité. Ce fut notamment le cas au moment de l'éclatement de l'URSS. Dans les cas de séparation où les frontières ne sont pas un aspect problématique, celles-ci correspondent le plus souvent aux anciennes limites des entités fédérées. Laissons la conclusion au professeur Eric David : « En cas de scission de la Belgique, les entités sécessionnistes qui souhaiteraient conserver les frontières régionales actuelles pourraient donc se fonder sur la pratique contemporaine ; si elles préfèrent modifier ces frontières, elles peuvent invoquer l'absence de règle formelle et d'uniformité de la pratique. »¹⁰

1.2. La non-application dans le cas d'une séparation négociée

L'*uti possidetis* n'est donc qu'une modalité de règlement parmi d'autres pour les frontières internes hors décolonisation. Or, tout laisse à penser que, dans le cas d'une séparation de la Belgique, cette règle ne s'appliquerait pas. En effet, il est admis par l'ensemble des acteurs qu'une séparation de l'État belge s'effectuerait par la voie d'une négociation¹¹. Une séparation unilatérale de la Flandre (ou d'une autre entité) ne serait en effet pas acceptée au niveau international, comme le montre l'exemple du Kosovo¹². Au regard du précédent monténégrin, il apparaît plus que probable que l'Union européenne (ou une autre instance européenne ou internationale) interviendrait dans cette négociation, ne serait-ce que comme médiateur entre les parties. Notons que – étant donné la présence de l'UE et d'autres organisations internationales (OTAN) à Bruxelles – le degré d'implication de ce tiers pourrait être beaucoup plus important que celui d'un simple médiateur.

Dans le cas du Monténégro, l'Union européenne s'était impliquée dès 2001 pour tenter d'empêcher l'indépendance de la dernière république yougoslave restée avec la Serbie. L'UE a ensuite présidé à l'élaboration d'un compromis entre Serbes et Monténégrins qui s'est caractérisée par l'adoption, en 2003, d'une nouvelle constitution et le report de trois ans de toute déclaration d'indépendance. En dernier lieu, l'UE a piloté le processus de

⁶ Joe Verhoeven, *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine*, Paris, Pedone, 1975, pp. 504-505.

⁷ Avis No 3, 11/01/1992, RGDI, 1992, 268 ; ILM, 1992, 1500.

⁸ « L'*uti possidetis* est donc un principe d'ordre général nécessairement lié à la décolonisation où qu'elle se produise. » (CIJ, *Recueil* 1986, p. 566, § 23).

⁹ Eric David, « Une éventuelle scission de la Belgique au regard du droit international », in *L'après-Belgique ?*, Cercle Condorcet de Liège, p. 23.

¹⁰ *Idem*, p. 25.

¹¹ Une sécession unilatérale aurait en effet des conséquences désastreuses pour la Flandre. La première d'entre elles serait la non-reconnaissance internationale (Vincent Laborderie, « Les difficultés d'une séparation éventuelle » in *Good Morning Belgium*, Mols, 2012, pp. 26-29). A propos de la nécessité d'un accord négocié pour obtenir une reconnaissance internationale, voir : Mikulas Fabry, *Recognizing States: International Society and the Establishment of New States Since 1776*, Oxford University Press, 2010, pp. 181-204.

¹² Voir à ce sujet : Vincent Laborderie, "Les difficultés d'une séparation éventuelle" in V. Laborderie et N. Parent (dir.), *Good Morning Belgium : Réflexions pour un fédéralisme revigoré*, Editions Mols, 2012, pp. 26-28.

séparation en imposant un référendum à l'indépendance où le "oui" devait l'emporter avec au moins 55 % des voix (et non 50 % + 1 voix comme c'est l'usage).

L'implication européenne dans cette indépendance et l'hostilité globale à celle-ci s'expliquent, entre autres facteurs, par la volonté de ne pas créer un précédent en Europe. L'Espagne en particulier craignait d'inspirer les indépendantistes basques et catalans¹³. Or le cas belge ressemble bien plus à d'autres indépendances hypothétiques en Europe que le Monténégro. Il apparaît donc peu probable que l'UE (ou plutôt les États membres à travers elle) reste étrangère à un divorce belge, d'autant plus que Bruxelles abrite la majeure partie de ses institutions.

La négociation sera donc encadrée par une tierce partie et prendra probablement tout le temps qu'il faudra. Nous serions donc bien loin du scénario yougoslave du début des années 90 où les frontières avaient dû être déterminées dans l'urgence et où la règle *uti possidetis* s'était imposée. Nous ne serions pas non plus dans le cadre d'un "coup de force" flamand (scénario type *Bye-Bye Belgium*), soit une déclaration unilatérale d'indépendance, que les partenaires européens n'accepteraient pas. Il n'y a par ailleurs aucune raison que les frontières ne puissent constituer un des aspects de cette négociation globale – au même titre que la répartition de la dette et des actifs, le statut des minorités dans les futurs États, etc.¹⁴ Or, dans le cas d'un accord négocié, la règle *uti possidetis* ne s'applique pas. La Commission Badinter précise ainsi que la règle *uti possidetis* ne s'applique qu'en l'absence d'accord entre les parties¹⁵. Citons encore le professeur David : "Les limites administratives préexistantes ne deviennent les frontières des nouveaux États que si ceux-ci les acceptent."¹⁶

2. L'impact de BHV sur l'application de la règle *uti possidetis*

Il convient néanmoins d'examiner l'hypothèse, tout à fait théorique, d'une application de la règle *uti possidetis* en cas d'éclatement de la Belgique.

Il est effet possible que la question des frontières autour de Bruxelles soit "encomissionnée" ou renvoyée à un arbitrage international. Dans ce cas, une consultation des populations dans les communes en litige nous semble l'issue la plus probable (voir infra). Mais il n'est pas impossible que la règle *uti possidetis* soit utilisée.

Néanmoins, même dans ce cas, la scission de BHV n'aurait aucun impact sur la fixation des futures frontières. Lorsqu'elle s'applique, la règle *uti possidetis* consacre en effet les frontières des entités fédérées comme les frontières des nouveaux États – et non celles d'entités administratives tout à fait secondaires comme un arrondissement électoral ou judiciaire. C'est en effet l'objet, l'avantage et le principe même de la règle *uti possidetis* que de permettre un règlement simple de la question des frontières. Or ce règlement rapide et incontestable ne peut avoir lieu si l'on met plusieurs types de limites administratives en concurrence.

Dans le cas d'une séparation de fédération, il n'existe à notre connaissance aucun cas dérogeant à cette règle selon laquelle ce sont les frontières des entités fédérées qui sont prises en compte. Contrairement à certains États unitaires, les fédérations affichent en effet très clairement les entités (et donc les limites administratives) les plus importantes à l'intérieur d'un État. Il est intéressant de remarquer que, lors des éclatements des fédérations soviétiques, tchécoslovaques et yougoslaves, seules les entités fédérées ont été reconnues internationalement et donc dotées de frontières officielles. Les autres subdivisions

¹³ International Crisis Group, "Montenegro's Referendum", Europe Briefing No 42, Podgorica/Belgrade/Brussels, 30 mai 2006, p. 2.

¹⁴ Entretien avec Eric David du 18 août 2011.

¹⁵ Avis No 3, 11/01/1992, *op. cit.*, point 2, troisièmement.

¹⁶ Eric David, « Une éventuelle scission de la Belgique au regard du droit international », *op. cit.*, p. 23.

administratives (Transnistries, Abkhazie, Ossétie du Sud ou Adjarie) qui ont déclaré leur indépendance ne l'ont jamais été.

A ceci peut s'ajouter un argument relatif à l'ordre juridique interne de la Belgique : l'existence des Régions est affirmée par la Constitution, alors que celle des arrondissements administratifs ou judiciaires relève de la loi. La Constitution étant supérieure à la loi dans l'ordre interne, il est logique que les entités définies par la première soient supérieures à celles définies par la seconde.

En cas d'éclatement, de l'État belge et d'application de la règle *uti possidetis*, ce serait les frontières des régions actuelles qui seraient retenues. La scission ou la non-scission de BHV n'interviendrait donc en rien dans la fixation des nouvelles frontières.¹⁷

2.1. La consultation des populations

Néanmoins, dans le cas où la négociation sur les frontières échouerait, la solution la plus probable concernant ce point est aussi la plus simple et la plus démocratique. Elle consiste à demander directement leur avis aux populations des communes concernées. C'est, par exemple, la voie choisie pour régler les différents frontaliers dans la négociation, toujours en cours, entre le Soudan et le Sud-Soudan. Les accords de Naivasha (2005) prévoient en effet la tenue d'un référendum dans le district d'Abiyé et des consultations populaires dans ceux du Nil-Bleu et du Kordofan du Sud¹⁸.

L'on pourrait objecter que, la constitution belge ne prévoyant pas de consultation populaire ou de référendum, une telle modalité ne pourrait s'appliquer. Mais le fait est que, en entrant dans un processus d'indépendance, rien n'empêche de sortir du cadre belge et de ses règles. Du reste, l'éclatement du pays n'est, pas davantage que le référendum, autorisé dans la constitution belge.

D'autre part, si le référendum n'est effectivement pas prévu par la constitution, aucune disposition de la constitution n'empêche la tenue d'une consultation populaire¹⁹. Qui plus est, la constitution belge prévoit, en son article 41, la possibilité de tenir des consultations populaires au niveau communal.

Enfin, l'objection selon laquelle une des parties (en l'occurrence la Flandre) refuserait la tenue de consultations populaires ne tient pas davantage. Ce refus ne se justifie que dans le cadre belge consociationaliste où chacune des communautés a une capacité de blocage afin d'éviter la mise en œuvre unilatérale de la volonté de la communauté majoritaire (flamande au niveau de la Belgique, francophone à Bruxelles et dans certaines communes). Dans le cas d'une séparation de la Belgique, les références et règles de négociations changeraient fondamentalement par rapport à ce schéma. Et en cas d'impossibilité de s'accorder sur les frontières, ce serait un acteur tiers qui ferait office d'arbitre.

3. L'influence de la scission de BHV sur une négociation des frontières

On voit donc que la scission de BHV n'aurait, juridiquement, aucun impact sur la fixation des frontières en cas d'hypothétique éclatement de la Belgique. Néanmoins, il a parfois été avancé que la présence de BHV constituerait une base favorable aux francophones en cas de négociation sur les frontières – ce qui est, nous l'avons vu, l'un des cas de figure probables (l'autre étant la consultation des populations).

¹⁷ Entretien avec Eric David du 18/08/2011.

¹⁸ La différence entre les deux modalités est que, si le résultat du référendum est exécutoire, celui de la consultation populaire n'est qu'indicatif. Le résultat de ces consultations doit être utilisé pour décider du statut futur de ces districts.

¹⁹ La consultation populaire diffère du référendum par le fait que son résultat n'est pas contraignant : la population est simplement consultée et il est nécessaire que le parlement vote une loi allant (normalement) en ce sens. En l'espèce, le résultat de la consultation pourrait être repris dans l'accord de séparation.

Avant d'examiner cet argument, il faut bien avoir à l'esprit que celui-ci n'a rien de juridique et ne repose sur aucun argument de droit international. Prendre les limites de BHV comme base de négociation n'a rien à voir avec l'application du principe *uti possidetis*. Ceci étant dit, la scission de BHV fragiliserait-elle la position des francophones dans le cas d'une négociation sur les frontières des futurs États ? Il est en réalité impossible de répondre à cette question à l'heure actuelle. On ignore en effet le cadre et le contexte global de la négociation, et en particulier l'identité et le statut du ou des tiers qui interviendraient dans cette séparation. S'agirait-il de l'Union européenne, du Conseil de l'Europe, d'un groupe de contact ad hoc, ou d'une entité juridique (Cour Internationale de Justice) pour la question des frontières ? Ce tiers sera-t-il un simple médiateur, un arbitre, ou une partie prenante beaucoup plus impliquée du fait du rôle européen et international de Bruxelles ? Il est également envisageable que plusieurs tiers interviennent selon les domaines.

- 1 On peut néanmoins tenter de déterminer quelles pourraient être les positions de départ de chacune des parties. Côté flamand, on voudrait probablement faire prévaloir les limites régionales actuelles. Côté francophone, la non-scission de BHV permettrait théoriquement d'avoir comme position de départ les limites de cet arrondissement. Mais ces limites sont difficilement défendables. Au-delà de la faiblesse déjà évoquée par rapport à l'importance des frontières régionales, prendre BHV comme critère est d'autant moins réaliste que cela consisterait à faire passer côté francophone des communes où le nombre de francophones est très minime. Celle-ci n'aurait pour but que d'être une position de départ pour arriver au plus important pour les francophones, à savoir les communes à facilités. Mais, dans ce cas, il peut paraître plus pertinent de renforcer directement cet objectif. C'est ce que ferait, dans l'hypothèse d'un éclatement de la Belgique, la disposition contenue dans l'accord « papillon » de permettre aux habitants des communes à facilités de continuer à pouvoir voter pour les listes bruxelloises. La position francophone se concentrerait ainsi sur la revendication des communes à facilités avec plusieurs arguments cumulatifs. Leur statut de communes à facilités : ce statut résulte du compromis de 1962 quant à la fixation définitive de la frontière linguistique entre la zone bilingue de Bruxelles et la zone flamande unilingue. Les francophones pourraient arguer du fait que, à l'époque, il n'était pas question de séparation de la Belgique. Si l'on prend comme référence la frontière linguistique pour la fixation des frontières des futurs États, il pourrait être avancé que les communes à facilités constituent une "frontière-zone" ou zone intermédiaire entre deux régimes linguistiques. Comme les frontières d'États ne peuvent être que des "frontière-ligne", les communes à facilités peuvent être présentées comme une zone contestée dont il reste à déterminer de quel côté de la frontière elles doivent se retrouver
- 2 : Le fait que les électeurs de ces communes peuvent choisir de voter pour les listes bruxelloises (note Di Rupo)
- 3 : La présence d'une majorité de francophones dans ces communes

Par rapport à l'existant, l'application de la note Di Rupo présente donc l'avantage de concentrer ces trois arguments sur les communes à facilités. La position francophone serait alors très claire et solide dès le départ. Alors que dans la situation actuelle, seuls les points 1 et 3 s'appliquent aux communes à facilités et que BHV concerne une zone beaucoup trop vaste pour que l'on puisse penser de manière réaliste qu'elle rejoigne Bruxelles en cas d'indépendance flamande.

Le fait que la scission de BHV telle qu'elle est prévue dans la note Di Rupo affaiblirait la position des Francophones en cas de négociation sur les frontières est donc tout à fait discutable. L'évolution envisagée aurait en effet l'avantage de concentrer ces trois types d'arguments sur la même zone contestée (les communes à facilités). Comme nous l'avons déjà dit, il est de toute façon tout à fait illusoire d'apporter une réponse définitive à cette

question étant donné le nombre d'inconnues et d'incertitudes quant au contexte dans lequel une telle négociation se tiendrait.

En dernier lieu, il ne faut peut-être pas surestimer la volonté d'une Flandre indépendante de garder ces communes à facilités qui représentent 1 % de la population flamande et seront certainement une source de problèmes. Le territoire important (émotionnellement et économiquement) à céder pour prix de l'indépendance de la Flandre est Bruxelles. Une fois cette étape psychologique franchie, on voit mal pourquoi la Flandre s'accrocherait aux communes à facilités²⁰. En particulier, si un refus de consultation des populations entre en jeu pour la reconnaissance internationale de certains États tiers (France par exemple) ou l'intégration de la Flandre dans l'UE, les communes à facilités risquent de ne pas peser très lourd²¹.

D'autant plus que "l'encerclement" de Bruxelles n'est pas un objectif pertinent (voir point 4).

En guise de conclusion, synthétisons les différentes hypothèses que nous avons étudiées et l'impact d'une scission de BHV sur la fixation des futures frontières :

Mode de fixation des frontières	Impact de la scission de BHV	Explication
Application de la règle <i>uti possidetis</i>	Aucun	Prise en compte des frontières régionales
Négociation	Incertain et limité	Concentration sur les communes à facilités (=objectif réaliste)
Consultation populaire	Aucun	Aucun lien avec BHV

4 : Le lien territorial entre Bruxelles et la Wallonie

Enfin, il nous semble utile de revenir sur l'utilité du lien territorial entre Bruxelles et la Wallonie, souvent évoqué pour justifier l'importance des frontières autour de Bruxelles dans l'hypothèse d'un éclatement de la Belgique. De notre point de vue, l'intérêt de ce lien est des plus limité.

En premier lieu, il a été avancé qu'assurer une continuité territoriale entre les régions wallonne et bruxelloise permettrait d'assurer une union entre les deux entités et une continuité de l'État belge.

Cependant, les exemples sont nombreux d'États n'ayant pas de continuité territoriale. Le cas le plus proche d'un éclatement de la Belgique est constitué par l'enclave russe de Kaliningrad, séparée du reste de la Russie par la Lituanie et la Lettonie. Le fait que cette enclave soit située à 400 km du reste de la Russie n'a pas empêché qu'elle en fasse partie intégrante. Inversement, il n'est pas question que la partie serbe de la Bosnie-Herzégovine (*Republika Srpska*) rejoigne la Serbie alors que ces deux entités sont contiguës. La continuité juridique d'un État n'a donc rien à voir avec la continuité territoriale.

En second lieu, il faut rappeler que l'enclavement de Bruxelles est uniquement théorique : c'est bien le cas sur une carte, mais il n'y a en réalité aucune entrave à la liberté de

²⁰ Cette idée va à l'encontre d'une théorie parfois avancée côté francophone qui veut que l'insistance flamande à scinder BHV consistait précisément à prévoir une indépendance future de la Flandre dans les meilleures conditions. Cette théorie ne se base sur aucun fait objectif ni déclaration de responsables politiques flamand et relève, de notre point de vue, de la théorie du complot. La volonté Flamande de scinder BHV n'a en effet rien de constant mais est réapparue en 2001, instrumentalisée par le CD & V suite au redécoupage des circonscriptions à l'élection fédérale. Plus fondamentalement, la scission de BHV est motivée par la volonté de garantir l'identité et le caractère flamand de la périphérie bruxelloise supposément menacée par l'installation de Francophones venus de Bruxelles (Bléro, Bernard, « Bruxelles-Hal-Vilvoorde, couronne d'épines de l'État fédéral belge », *Pouvoirs*, N° 136, 2011, pp. 116-118).

²¹ Il convient ici de rappeler l'extrême vulnérabilité d'un État nouvellement créé, en quête d'une reconnaissance internationale indispensable pour une économie largement ouverte.

mouvement. Même en cas d'indépendance de la Flandre, la liberté de circulation des hommes et des biens serait garantie par l'Union européenne. Il convient ici de rappeler que même la N-VA n'envisage aucunement l'indépendance de la Flandre sans intégration à l'Union. Un certain nombre d'enclaves existent entre États européens sans que cela pose le moindre problème²².

Il est néanmoins possible (et même probable) que cette intégration de la Flandre dans l'UE ne suive pas immédiatement l'indépendance. Durant cette période transitoire, le nouvel État n'aurait théoriquement pas à respecter ces libertés de circulation. Mais l'objectif prioritaire de la Flandre serait alors d'intégrer l'Union. De ce point de vue, couper ou simplement restreindre de quelque manière que ce soit l'accès à la capitale de l'Union serait une erreur tellement grossière que l'on peut douter qu'elle ne soit jamais commise. Si c'était le cas, le nouvel État flamand se ferait sanctionner très rapidement.

En toute hypothèse, un lien territorial n'a donc à notre sens aucun intérêt, sinon purement psychologique. La raison en est que la situation de la capitale d'une Union européenne caractérisée par la liberté de circulation obéit à une logique différente de celles à l'œuvre dans d'autres régions du monde (Caucase ou Yougoslavie du début des années 90).

Conclusion

On voit donc que la scission ou la non-scission de BHV n'a aucun impact réel et un tant soit peu prévisible quant à la fixation des frontières dans l'hypothèse d'un éclatement de la Belgique.

Il nous apparaît ici utile de faire le lien entre la problématique de BHV et la probabilité de cette hypothèse que, par définition, cette étude tenait pour acquise.

En effet, la non-conclusion d'un accord du BHV durant les négociations de 2011 aurait très probablement entraîné la Belgique vers de nouvelles élections ou, en tout cas, vers un approfondissement de la crise. Cette évolution n'aurait probablement pas signé la fin de la Belgique²³, mais elle aurait constitué une étape supplémentaire franchie dans cette direction, et aurait pu mener à un confédéralisme dommageable pour les francophones. Faire le choix de la non-scission de BHV serait ainsi revenu, dans l'objectif à vouloir mettre (de manière erronée selon les conclusions de cette étude) les meilleures chances de son côté en cas d'éclatement du pays, à s'engager en réalité beaucoup plus sûrement vers cette issue.

Références

Behrendt, Christian, « BHV et le principe de l'*uti possidetis* », [En ligne], Numéro 1 — *Fédéralisme et frontières internes : les enjeux de l'arrondissement de BHV (Bruxelles-Hal-Vilvorde/Brussel-Halle-Vilvoorde)*, Volume 8 : 2008, URL : <http://popups.ulg.ac.be/1374-3864/index.php?id=685>.

Bléro, Bernard, « Bruxelles-Hal-Vilvoorde, couronne d'épines de l'État fédéral belge », *Pouvoirs*, N° 136, 2011, pp. 97-124.

Cattaruzza, Amaël, « Les référendums d'autodétermination : démocratisation ou balkanisation du monde ? », *L'Espace Politique*, No 3, 2007.

²² C'est le cas de la commune belge de Baerle-Duc aux Pays-Bas et inversement de l'enclave néerlandaise de Baarle-Nassau en territoire belge. On peut également citer les enclaves de Büdingen (Allemagne) et de Campione (Italie) en Suisse ou la ville espagnole de Llívia enclavée en France.

²³ La fin de la Belgique se heurte en effet à trois obstacles : l'impossibilité d'avoir un accord satisfaisant pour les deux parties tant sur Bruxelles que sur la dette, ainsi que la non-volonté de la population Flamande (nécessaire pour une reconnaissance internationale) de voir la Belgique disparaître (Vincent Laborderie, « Les difficultés d'une séparation éventuelle » in Vincent Laborderie et Nicolas Parent, *Good Morning Belgium*, Editions Mols, à paraître).

David, Eric, « Une éventuelle scission de la Belgique au regard du droit international », in *L'après-Belgique ?*, Cercle Condorcet de Liège, 2011

David, Eric et Jean Salmon, *Droit International Public*, Presses Universitaires de Bruxelles, 2010

Fabry, Mikulas, *Recognizing States: International Society and the Establishment of New States Since 1776*, Oxford University Press, 2010

International Crisis Group, « Montenegro's Referendum », *Europe Briefing* No 42, Podgorica/Belgrade/Brussels, 30 mai 2006,

Kohen, Marcello G., « Le problème des frontières en cas de dissolution ou de séparation d'États : quelles alternatives ? », *Revue Belge de droit international*, 1998, No 1, Editions Bruylant, 1998, pp. 129-160.

Laborderie, Vincent, « Les difficultés d'une séparation éventuelle » in Vincent Laborderie et Nicolas Parent, *Good Morning Belgium*, Editions Mols, 2012, pp. 19-58.

Radan, Peter, « Post-secession international borders: A critical analysis of the opinions of the Badinter arbitration commission », *Melbourne University Law Review*, No 50, 2000, pp. 50-75.

Verhoeven, Joe, *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine*, Paris, Pedone, 1975, 861 p.